

## Deregulation e tutela del consumatore nei servizi pubblici

di Adriano Giannola

Il ruolo dei servizi pubblici è oggi al centro di un interesse che va dal dibattito più immediatamente analitico ad un lavoro di intervento positivo di *de e ri* regolamentazione.

Si è conclusa una fase storica nella quale ha dominato l'idea che questi servizi potessero essere assicurati solo da un operatore pubblico e si è aperta una prospettiva secondo la quale è possibile portare (o, per chi ha memoria storica, semplicemente riportare) nella sfera dell'attività privata la loro produzione, gestione e distribuzione alla clientela.

Dal punto di vista dell'economista, questa opportunità non mi sembra necessariamente collegata alla «rivoluzione paradigmatica» che staremmo vivendo e che si identifica nel «passaggio da un'economia dominata dai prodotti ad una economia trainata dai servizi». Questa ipotetica rivoluzione più che un aspetto analitico di particolare rilevanza, mi sembra uno slogan suggestivo ed efficace per evocare in sintesi i processi molto complessi che investono l'organizzazione industriale ed il suo modo di rapportarsi alla società.

Oggi indubbiamente siamo testimoni di una rivoluzione tecnologica che trasforma il modo di produrre e articola in forme molto complesse e potenzialmente ricche i modi di godere dei frutti della produzione; ma questa rivoluzione tecnologica è una delle tante e non sarà certo l'ultima della storia del capitalismo. La sua essenza non è quella di sovvertire rapporti tra prodotti e servizi bensì quella di definire una fase ulteriore del processo di continua evoluzione nel modo di definire e servirsi dei prodotti.

Come noto, il problema dell'analisi dell'agire economico non si esaurisce nel compito tipico dell'ingegnere che è quello di organizzare materialmente in modo ottimale la produzione, ma è teso a definire se e come una qualsiasi organizzazione produttiva sia più o meno funzionale al fine ultimo del soggetto economico che è quello di soddisfare i bisogni. E' in questa ottica che ha senso riflettere sul nesso tra forme di produzione, concorrenza e tutela del consumatore.

Senza bisogno di rifare le bucce a Smith o a Marx (che su questi aspetti ci possono fornire, per la verità, spunti di riflessione illuminanti) e fermanoci a formulazioni moderne di questi temi come quella, per citare alcuni esempi, dell'approccio alla teoria del consumatore di Lancaster, o della definizione dei problemi di scelta di Becker, possiamo dire che ogni prodotto ha senso economico in quanto è un servizio (pubblico o privato che sia) e che

ogni servizio, quanto più sofisticato e complesso è, tanto più presuppone l'uso materiale di tecnologie e risorse ed è quindi inscindibilmente definito da uno specifico processo produttivo.

Ritengo che queste considerazioni siano opportune, perché l'entusiasmo di partecipare all'onda lunga delle rivoluzioni tecnologiche rischia di farci sentire protagonisti di fatti unici ed epocali, laddove in realtà - se riusciamo a sollevarci un po', aiutati dallo sgabello della storia - partecipiamo, in forma ovviamente nuova e accelerata, alla realizzazione di una costante della natura umana.

Era forse un'economia dominata dai servizi (e tutti privati, si badi bene) quella che alimentava più di un secolo fa la rivoluzione industriale di interi paesi e continenti sull'onda dell'elettrificazione, della costruzione di ferrovie, e della finanziarizzazione del mondo sviluppato? Una fase - vichianamente - del tutto paragonabile a quella che stiamo vivendo oggi.

Le domande più interessanti da porsi sono allora perché quei servizi, che nascono come attività privata, dopo pochi decenni sono stati dispensati ovunque in regime di concessione o direttamente dall'operatore pubblico; e - soprattutto - perché si può o si deve oggi tornare al privato, affrontando quindi il delicato passaggio del ridimensionamento della presenza pubblica. Domande da porsi, evidentemente, nella prospettiva di individuare i vantaggi in termini di efficienza sociale e di garanzia dei consumatori che queste risposte operative sugli assetti gestionali e proprietari possono garantire.

Tradizionalmente la presenza dell'operatore pubblico in attività economiche, delle quali quella di questi servizi è un caso particolarmente significativo, è stata giustificata come risposta a fenomeni di fallimento del mercato che richiedono la necessità di un intervento dello Stato al fine di ripartire sulla collettività i benefici ed i costi derivanti dalle esternalità che caratterizzano in particolare la loro produzione ed in generale il settore delle cosiddette *public utilities*.

In linea di principio questo approccio è tuttora corretto, quello che certamente è cambiato è il giudizio sulla rilevanza che in questi settori di attività hanno oggi i fallimenti del mercato.

Si ritiene infatti che si sia venuta modificando alla radice la natura di questi mercati. E' questo il caso di molte attività convenzionalmente considerate monopoli naturali, nelle quali proprio gli effetti di mutamenti legati anzitutto all'agire del progresso tecnico hanno modificato questa situazione, finendo per ampliare notevolmente gli spazi per una presenza effettiva di tratti concorrenziali. A questa conclusione tendono a portare alcuni dei più rilevanti sviluppi dell'economia industriale, come quelli che si rifanno alla teoria dei mercati contendibili.

Di qui la convinzione che sia possibile una minor presenza pubblica come fonte diretta di regolazione e l'opportunità invece di spostare l'attenzione e quindi la regolazione su un altro versante dal quale possono ormai con più probabilità insorgere fenomeni di fallimento del mercato e cioè tutti gli

aspetti connessi all'informazione ed alle relative difficoltà della sua trasmissione, propagazione e trasparenza.

D'altra parte, una volta che la scelta dell'impresa pubblica non è più, per così dire, obbligata, l'approdo alla privatizzazione è una conclusione logicamente fondata ma non inevitabile.

Da questo punto di vista, infatti, i teorici dei «diritti di proprietà» sostengono che la dispersione della proprietà (tipica dell'impresa pubblica nel senso che i proprietari effettivi - spesso inconsapevoli - di queste imprese pubbliche sono tutti i cittadini), allenta notevolmente la possibilità di realizzare in modo efficiente gli obiettivi sociali che l'impresa deve perseguire, e ciò in quanto ottunde le possibilità di effettivo controllo dell'agente (il manager) da parte del principale (il cittadino).

Diverso il caso dell'impresa privata nella quale la relazione tra proprietà - più concentrata, circoscritta e continuamente valutata sul mercato dei capitali - ed agente si fa molto più stretta, finalizzata e quindi in grado di controllare più rigidamente la coerenza tra la gestione ed il perseguimento della «missione» dell'impresa. In questo caso il vero problema è, evidentemente, quello di salvare il contenuto sociale della «missione» dell'impresa nel contesto dell'evoluzione che questa subisce nell'eventuale processo di privatizzazione.

Il problema si traduce immediatamente in termini di effetti sulla tutela del consumatore: il trade off infatti è tra una situazione relativamente meno efficiente che caratterizza l'impresa pubblica ed il rischio che l'impresa privata produttrice di servizi pubblici si appropri di una quota eccessiva dell'incremento di rendita del consumatore di cui il cittadino potrebbe godere grazie al recupero di efficienza che la privatizzazione dovrebbe conseguire. Un ulteriore problema - che qui solo sollevo - è che il passaggio al privato, del tutto indipendentemente dal problema degli standard di efficienza, possa trasformare sostanzialmente i contenuti stessi dell'originale servizio pubblico. Se si riesce ad intervenire «socialmente» su questi delicatissimi snodi (ed è l'obiettivo dello sviluppo dell'attività di regolazione indiretta che compete oggi allo Stato) si sarà conseguito un notevole salto di efficienza sociale nel produrre beni e servizi pubblici in forma privata.

L'obiettivo di aumentare l'efficienza può inoltre essere perseguito anche con interventi tesi ad attivare meccanismi competitivi interni ed esterni all'impresa pubblica. La strada dell'aumento di efficienza non implica dunque necessariamente privatizzazione, questa è una particolare opzione nella gamma più ampia degli strumenti adottabili ed ai quali ci si riferisce sinteticamente con i termini di liberalizzazione e deregolazione.

Un'ulteriore considerazione, sui fini ultimi della privatizzazione come strumento di deregolazione, sembra particolarmente appropriata al caso italiano in cui la scelta è fortemente (e forse impropriamente) dettata dalle pressanti esigenze di finanza pubblica. In tal caso, tutti gli argomenti precedentemente richiamati di efficienza e tutela del consumatore possono

risultare in realtà subordinati all'esigenza prioritaria che è quella di controllare il fabbisogno del settore pubblico.

Comunque sia, la scelta di ridurre l'area diretta di intervento pubblico implica necessariamente un allargamento (in termini di capacità ed efficacia) dell'azione dello Stato come garante e controllore del corretto funzionamento dei meccanismi di mercato.

Se questa è una evoluzione che sembra opportuna oltre che matura sulla base dell'analisi e degli strumenti che la teoria ha individuato, è tutt'altro che scontato che tale evoluzione si dimostri un processo di facile realizzazione.